

O PODER MODERADOR NO SEGUNDO REINADO – MEDIAÇÕES ENTRE FONTES E HISTORIOGRAFIA*

THE ROYAL POWER IN SECOND REIGN – RELATIONSHIP BETWEEN SOURCES AND HISTORIOGRAPHY

*CECILIA HELENA DE SALLES OLIVEIRA***

Resumo

Este artigo procura discutir divergências e aproximações entre as obras de Zacarias de Góes e Vasconcellos e o Visconde do Uruguai, no tocante especificamente ao poder moderador, já que ambas vêm sendo consideradas referências para a compreensão do perfil do Estado imperial. Resultado preliminar de pesquisa em andamento, o objetivo primordial do texto é o de apontar a complexidade do tema e a pertinência de revisitar os nexos entre teoria política, direito constitucional e práticas de governar, tendo em vista o estudo dos fundamentos da monarquia no Brasil do século XIX.

Palavras-chave

História política – Império – Poder Moderador – Direito Constitucional – Segundo Reinado.

Abstrat

This article is about the disagreements and similarities between Zacarias de Góes e Vasconcellos and Visconde do Uruguai thinkings concerning specifically royal power. Both of them have been considered basic for the comprehension of Imperial State profile. As a first result, the text calls the attention to the theme complexity and the need of visiting again the links between political theory, law and ways of government, as a way to study the basis of Brazil's XIX century monarchy.

Keywords

*Artigo recebido em 27.12.2002 e aprovado em 25.03.2003. Artigo originalmente apresentado na mesa-redonda do GT de Política da ANPUH realizada em setembro de 2002, no campus da UNESP/ Franca, durante o XVI Encontro Regional do núcleo São Paulo.

**Doutora e Livre-Docente pela USP é professora do Museu Paulista da Universidade de São Paulo e no Programa de Pós-Graduação em História Social da mesma Universidade

Political history – Empire – Royal Power – Political Law – Second Reigh.

“... Não há meio termo: em país livre, ou pelo menos, não de todo escravo, ou o chefe do Estado é responsável, e neste caso decide e governa como entende, sem necessidade de firmar-se na responsabilidade de seus agentes, ou ele é irresponsável, e então não há função, não há prerrogativa, que possa exercer sem o arrimo da responsabilidade ministerial, responsabilidade que, ainda não estando expressamente estabelecida, não é menos incontestável, visto que decorre da índole do sistema político consagrado na lei fundamental do país..”. (Zacarias de Góes e Vasconcellos, 1862).

“... A opinião chamada liberal, de então (1832), forcejava para fundir o Poder Moderador com o Executivo. Por que? Porque entendia que pela Constituição os atos do Poder Moderador não têm referenda, e que por eles não são responsáveis os Ministros. A opinião chamada liberal, de hoje, sustenta o diametralmente contrário. Digo a opinião chamada liberal, porque estou profundamente convencido de que é a contrária à verdadeiramente liberal ...”. (Visconde do Uruguai, 1862).

Na década de 1860, verificou-se intensa discussão a respeito do poder moderador e seu significado foi abordado tanto no plano da teoria jurídica quanto no da prática de governar. Ao lado do debate parlamentar e da polêmica travada em periódicos da Corte, como o *Jornal do Comércio* e o *Correio Mercantil*, datam dessa época duas obras que se tornaram referências para o estudo da política e do Estado imperiais: *Da natureza e limites do poder moderador*, de Zacarias de Goés e Vasconcellos, editada em 1860 e que teve uma segunda edição em 1862; e *Ensaio de Direito Administrativo*, de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, publicada em 1862¹.

Considerado como a versão liberal da teoria e da prática do poder moderador, o texto de Zacarias tem sido interpretado como um contraponto à leitura que políticos conservadores, a exemplo de Uruguai, fizeram da Constituição do Império e das atribuições

¹ A obra de Soares de Souza foi reeditada recentemente em coletânea organizada por José Murilo de Carvalho. *Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002. Já o opúsculo de Zacarias foi reeditado, em 1978, pelo Senado Federal e mais recentemente recebeu nova edição. Ver: *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. Organização e Introdução de Cecília Helena de Salles Oliveira. São Paulo: Editora 34, 2002.

do Imperador. Além disso, é recorrente o entendimento de que se trata da síntese dos princípios elaborados pelos liberais ao longo de todo o período monárquico.

Já a obra de Uruguai seria “*uma espécie de memória da experiência vivida por seu autor no exercício do governo do Estado*” (Mattos, 1999). Registro singular sobre as feições políticas e administrativas do Império, contém descrições e análises mediadas pela trajetória de Soares de Souza como membro da “*trindade saquarema*”. E, por essa razão, ao lado de expressar uma resposta às ponderações de Zacarias, tem sido vista como emblemática da posição adotada pelos conservadores durante o século XIX (Mattos, 1999; Carvalho, 2002).

Princípios e procedimentos expostos nesses livros, aliados às circunstâncias peculiares nas quais se inscreveram, possibilitaram a formulação de representações e de premissas analíticas que ultrapassaram a compreensão do papel desempenhado por seus autores, pois envolveram o delineamento das “*certezas*” nas quais tem se ancorado o estudo do movimento de construção e consolidação do Estado imperial, ao qual Zacarias e Uruguai estiveram profundamente ligados. A questão, conforme ponderou Mattos, é que essas representações e premissas estão marcadas por dicotomias que acabaram empobrecendo, por força de generalizações, as clivagens e nuances entre conservadores e liberais. Promoveram, igualmente, a difusão de “*postulados monistas*”, como definiu o mesmo historiador, para caracterizar tanto a sociedade e o Estado monárquicos quanto, particularmente, a teoria e a prática do poder moderador, genericamente considerado como núcleo decisório a partir do qual teriam se definido a unidade nacional, a ordem interna, com a alternância dos partidos no governo, e a estabilidade do regime (Mattos, 1999)².

O objetivo primordial desse artigo é apontar diferenças e aproximações entre as duas obras no tocante particularmente à compreensão e às implicações do quarto poder, problematizando o peso assumido pelos discursos de Zacarias e de Uruguai na conformação de representações/interpretações sobre a política e o Estado monárquicos.

1. A Constituição do Império e o poder moderador

² A força e a capacidade de persuasão das dicotomias e generalizações que simplificam e empobrecem a compreensão sobre a teoria política e as práticas de governar no século XIX podem ser percebidas na dissertação de mestrado de Luiz Roberto Guimarães da Costa Júnior, *Poder Moderador : o quarto poder no segundo reinado (1840/1889)*, defendida em 2002, na UNICAMP.

A existência do quarto poder e o perfil do Estado definido pela Constituição do Império foram alvos de controvérsias e críticas desde o momento em que Pedro I outorgou a Carta, em março de 1824. A contundência da oposição aos dispositivos constitucionais, nessa época, pode ser observada na postura adotada por Frei Caneca quando, às vésperas da Confederação do Equador, recusou-se a jurar a Constituição porque considerava o poder moderador suporte da centralização política, que condenava, e “*à chave mestra da opressão da nação brasileira*”³.

A Constituição do Império, entre outros princípios, fundamentava-se na concepção de que os poderes de Estado eram “*delegações da nação*” e que a garantia dos direitos dos cidadãos dependia da divisão e harmonia entre eles. O poder legislativo era composto por duas câmaras, sendo a dos deputados de caráter eletivo e temporário e o Senado de caráter eletivo e vitalício. O poder executivo, chefiado pelo Imperador, era exercido pelos ministros. O poder judiciário era formado pelos juizes de direito vitalícios e pelos jurados. Finalmente, o poder moderador foi definido como a

“chave de toda a organização política” e era “delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos”⁴.

O texto determinava que a “*pessoa do Imperador*” era “*inviolável e sagrada*”, não estando “*sujeita a responsabilidade alguma*”, e que o poder moderador conferia a ele as seguintes prerrogativas: nomear os senadores, com base em listas tríplices formuladas através de eleições provinciais; convocar o poder legislativo extraordinariamente; sancionar decretos e resoluções do poder legislativo para que tivessem força de lei; aprovar ou suspender as resoluções dos

³ Manifesto de Frei Caneca na reunião da Câmara da cidade do Recife de 11 de março de 1824. In: BONAVIDES, Paulo & VIEIRA, R. A. do Amaral (org). **Textos políticos de História do Brasil**. Fortaleza, UFC, s/d, p. 144-ss. Ver também: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Nação e cidadania: a Constituição de 1824 e suas implicações políticas. *Horizontes*. Bragança Paulista, v. 16, 1998, p. 11-37.

⁴ *Constituição Política do Império*. Brasília, Ministério do Interior, 1986. Título III e Título V, capítulo I. Na interpretação corrente, considera-se que o texto espelha, de modo quase literal, as proposições de BConstant. Entretanto, artigos de Pedro Octávio Carneiro da Cunha e Sérgio Buarque de Holanda, na *História Geral da Civilização Brasileira*, bem como estudos recentes, como a tese de Silvana Mota Barbosa, apontam contradições entre ambos. Nesse sentido, é importante levar em consideração que os legisladores brasileiros interpretaram e modificaram a teoria original de Constant quando da formulação da Carta o que acarretou inúmeras implicações no exercício do poder moderador e no funcionamento dos poderes de Estado.

conselhos provinciais; prorrogar ou adiar os trabalhos legislativos; dissolver a Câmara dos Deputados, “*nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra, que a substitua*”; nomear e demitir “*livremente*” os ministros de Estado; suspender magistrados acusados de prevaricação; perdoar ou moderar as penas impostas a réus condenados por sentença (direito de graça); e conceder anistia (Título V, cap. I).

A Constituição determinava, também, que haveria um Conselho de Estado, órgão auxiliar do Imperador. Esse Conselho era composto por dez membros vitalícios, e não contava com a participação dos ministros. Nomeado pelo monarca, deveria ser ouvido em todos os “*negócios graves*” e “*em todas as ocasiões*” em que as atribuições do poder moderador fossem exercidas. E os conselheiros eram considerados “*responsáveis pelos conselhos que derem, opostos às leis e aos interesses do Estado*” (Título V, cap. VII). Posteriormente, em 1827, uma lei, discutida e aprovada pelo poder legislativo, definiu as responsabilidades de ministros e de conselheiros de Estado, indicando a natureza dos delitos que poderiam cometer, as penas a que estavam sujeitos e estabelecendo que ao Senado caberia o julgamento desses funcionários (Rodrigues, 1978 a).

Para compreender os argumentos usados por Zacarias e por Uruguai em suas obras, torna-se fundamental ter em mente essas disposições constitucionais bem como recordar outra circunstância. A figura “*inviolável*” do monarca, as atribuições do poder moderador e a tese da responsabilidade dos ministros por atos emanados desse poder já haviam recebido inúmeras avaliações e contestações durante as décadas de 1830 e 1840. Esses princípios formaram um dos núcleos do antagonismo que se estabeleceu entre políticos liberais, como Teófilo Ottoni e Feijó, e políticos “regressistas”, a exemplo do Marquês do Paraná. Data desse período, igualmente, o aquecimento da discussão sobre a configuração da monarquia constitucional, no Brasil e na Europa. Dentro e fora do Parlamento, as opiniões se dividiam a respeito da competência do rei: caberia a ele apenas “*reinar*” ou também “*governar*”? Ou seja, o imperante, como chefe supremo da nação, seria apenas uma figura simbólica ou teria autonomia para intervir nos negócios públicos? Dos debates e conflitos político-partidários dessa época resultaram alterações nas leis e nos procedimentos administrativos e, particularmente, reformas no texto original da Constituição de 1824. Nesse sentido, a polêmica travada em torno desses temas, na década de 1860, estava referida não só

a uma situação política específica como a um conjunto de leis e princípios constitucionais bastante amplo e complexo.

Dentro deste conjunto merecem destaque especial três instrumentos jurídicos. O primeiro é a lei de 14 de junho de 1831, que definiu o modo da Regência governar. Como, de acordo com a Constituição, o poder moderador era “*privativamente delegado*” ao monarca, a Abdicação de Pedro I levantou dúvidas sobre a legalidade ou não dos Regentes exercerem este poder. Ficou estabelecido que os regentes poderiam desempenhar todas as prerrogativas do poder executivo e todas as funções do poder moderador, “*com o referendo do ministro competente*”, excetuando-se apenas uma: a de dissolver a Câmara dos Deputados. Anos depois, em 1834, foi promulgado o Ato Adicional à Constituição que determinou profundo ajustamento nas relações entre as províncias e o governo central. Nessa ocasião, apesar de inúmeras tentativas, liberais “moderados” e “exaltados” não conseguiram aprovar no Parlamento a extinção do quarto poder. A lei de 1834 manteve a vigência do poder moderador, mas aboliu o Conselho de Estado⁶.

A consolidação do exercício do poder moderador no segundo reinado deu-se através da lei de 23 de novembro de 1841⁷, decretada logo depois da maioridade de Pedro II. Além de preservar todas as atribuições constitucionais desse poder, incluindo a prerrogativa de dissolver a Câmara dos deputados, o documento reorganizou o Conselho de Estado, modificando, entretanto, a feição que originalmente a Constituição previa para este órgão.

A partir de 1841, o Conselho passou a ser composto por doze membros ordinários e doze membros extraordinários ou suplentes, todos nomeados pelo Imperador em caráter vitalício, e passou a contar, também, com a assistência e a participação ativa dos ministros. Preservou-se a responsabilidade dos conselheiros no tocante àquilo que pudesse ferir a Constituição e os interesses do Estado, mas sua audiência tornou-se facultativa. Ou seja, o Imperador consultaria o Conselho desde que houvesse “*por bem ouvi-lo*”. Além disso, o

⁵ A esse respeito, bem como sobre a teoria do quarto poder e suas implicações na Constituição do Império, são valiosas as considerações feitas por Silvana Mota Barbosa na tese de doutoramento *A sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Campinas, UNICAMP, 2001, capítulos 1 e 3.

⁶ Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834. In: *Constituição política do Império*, p. 41-ss. Sobre esse debate, consultar: CASTRO, Paulo Pereira de. “A experiência republicana”, 1831/1840 e “Política e administração de 1840 a 1848”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. (org) *História Geral da Civilização Brasileira*. 2ª edição. São Paulo, Difel, 1967, p. 9-70; 509-540; e BARBOSA, Silvana Mota. Ob.cit., capítulos 3 e 4.

Conselho foi dividido em quatro sessões (negócios do império; justiça e estrangeiros; fazenda; guerra e marinha) com três conselheiros em cada uma delas, sendo que essas sessões eram convocadas pelos ministros para deliberar sobre assuntos de suas respectivas pastas. Somente quando se tratava da “*conferência do conselho*” a presidência cabia ao Imperador e nesse caso previa-se que também os ministros poderiam votar, excetuando-se porém duas situações: quando a consulta era relativa à dissolução da Câmara e quando se referia à dissolução do ministério.

Assim, em torno dos princípios abordados por Zacarias e por Uruguai constituíram-se tradições, argumentos e interpretações que remontavam a três momentos históricos fundamentais para a construção do Estado e do regime monárquico: a época da Independência, o período regencial e o início do segundo reinado. Além disso, como observou Silvana Mota Barbosa, políticos e juristas, durante a primeira metade do século XIX, tinham acumulado experiências e práticas no trato de governar e de aplicar tanto a “letra” quanto o “espírito” da Constituição (Barbosa, 2001). Zacarias e especialmente Uruguai – que iniciou carreira pública antes do político baiano⁸ - também atuaram nesse processo e a peculiaridade das obras que escreveram reside, entre outras questões, na maneira pela qual recriaram e divulgaram propostas que já eram conhecidas mas que adquiriram outros significados frente às condições vividas em 1860. Todavia, cabe lembrar a natureza singular de cada uma dessas produções. Zacarias escreveu, originalmente, um folheto anônimo lançado na Corte oportunamente na campanha para as eleições de 1860 e numa hora em que parte dos conservadores se colocava em oposição ao Gabinete Ferraz, também conservador (Beiguelman, 1967). Uruguai escreveu um ensaio no campo do direito, um manual jurídico, de grande repercussão no meio, que procurava descrever e valorizar o aparato administrativo do

⁷ Lei n. 234, de 23 de novembro de 1841 e Regulamento n. 124, de 5 de fevereiro de 1842 contendo o regimento do Conselho de Estado. In: BONAVIDES, Paulo & VIEIRA, R. A do Amara Ob.cit., p. 339-348.

⁸ Sobre a trajetória de Uruguai, consultar: *A vida do Visconde de Uruguai*, escrita por José Antonio Soares de Souza, editada em 1944; o artigo já mencionado de Ilmar Mattos bem como o livro do mesmo autor *O tempo Saquarema*, editado pela Hucitec em 1987; as observações de Gabriela Nunes Ferreira em *Centralização e descentralização no Império*, p. 50-ss; e também a Introdução de José Murilo de Carvalho para a recente coletânea publicada pela Editora 34, já citada. Em relação à biografia de Zacarias, ver as informações oferecidas por Pedro Calmon e por Venâncio Filho nas introduções às edições do Senado Federal, em 1977/1978, a obra de Túlio Vargas e também a Introdução que formulei para a coletânea publicada pela Editora 34, já mencionada.

Estado, “ *terreno da neutralidade e da eficácia* ”, bem como da continuidade, que estaria em contraposição à política, área do confronto partidário e de circunstâncias passageiras

Por outro lado, não foram propriamente essas obras que acirraram a polêmica em torno do tema. Pelo menos desde 1857, as controvérsias sobre a teoria e a prática do poder moderador vinham sendo avivadas, pois nessa ocasião Pimenta Bueno, jurista e expoente do partido conservador, publicou um tratado sobre direito público, saindo em defesa da autonomia da Coroa (Bueno, 1978). O Marquês de São Vicente argumentava que os dispositivos constitucionais descreviam com precisão os atributos do poder moderador, determinando que esse poder era “*delegado privativamente*” ao monarca. Desse modo, não poderia ser exercido por nenhum outro agente e não estava na dependência dos ministros.

A seu ver, a Constituição separava com clareza o poder moderador do poder executivo, este sim espaço de atuação e responsabilidade ministeriais. Caso essa distância fosse suprimida pela ingerência dos ministros no “*poder irresponsável e inviolável*”, não haveria poder de Estado que atuasse fora dos conflitos partidários. Julgava, também, que a legislação e os procedimentos introduzidos nas décadas de 1830 e 1840 careciam de reparos para que a matéria fosse solucionada em definitivo. Se a Constituição de 1824 fosse integralmente recuperada, o Conselho de Estado voltaria à sua antiga feição. Ou seja, as consultas seriam obrigatórias em todas as ações do Imperador, os ministros perderiam a possibilidade de intervir no Conselho, e a responsabilidade seria assumida pelos conselheiros (Bueno, 1978: 203). Desse modo, a pessoa sagrada do monarca estaria preservada bem como estariam garantidos o equilíbrio entre os poderes de Estado e o pleno funcionamento do governo representativo e parlamentar.

Um ano depois, em novembro de 1858, a eleição de senador pela província do Sergipe gerou enorme polêmica sobre o tema dentro do Conselho de Estado e é importante destacar que nem mesmo entre os conservadores que faziam parte do colegiado houve consenso sobre o exercício do poder moderador e sobre a ingerência ministerial na esfera de atuação da Coroa (Rodrigues, 1978 b). Mas, em 1860, a complexa conjuntura política envolveu o quarto poder em debate singular. Na Câmara dos deputados, as discussões se concentravam sobre uma nova lei eleitoral que modificava a “lei dos círculos” e que deveria ter vigência imediata. Ao mesmo tempo, o gabinete, associado aos conservadores puros, definia e

⁹ Ver em especial o primeiro volume do *Ensaio* e o texto já citado de G. N. Ferreira, p. 68.

implementava um conjunto de disposições econômicas de significativo impacto nos negócios e nas finanças. Além disso, repercutia entre parlamentares e na imprensa a decisão imperial de preterir, pela segunda vez, o nome de Teófilo Ottoni para o Senado. Nessa ambiência, deputados liberais e dissidentes conservadores, em oposição a Ferraz, recuperaram o tema do poder moderador questionando a ingerência do Executivo nesse âmbito e sobretudo a intervenção do Estado na esfera das liberdades individuais, seja no jogo do mercado seja em relação aos resultados do pleito.

2. Zacarias e a responsabilidade ministerial

Foi nessas circunstâncias que Zacarias publicou o opúsculo *Da natureza e limites do poder moderador*, para afirmar que a plenitude do governo representativo somente estaria assegurada pela responsabilidade ministerial nos atos do poder moderador. Com data de julho de 1860 e sem assinatura, a primeira edição parece ter tido circulação restrita¹⁰. Apesar de receber críticas e inúmeras menções na imprensa à época (Barbosa, 2001; Oliveira, 2002), não foi possível localizar nenhum exemplar do texto original. Entretanto, por intermédio de fontes como o *Jornal do Comércio* e a *Circular* de Teófilo Ottoni¹¹, pode-se considerar que não só reuniu os pontos essenciais de argumentação que Zacarias explorou ao longo da década¹² como seu conteúdo corresponde à primeira parte da edição lançada em 1862, e que se tornou fonte de referência e consulta. Ou seja, a versão conhecida da obra deste político – e que ele próprio ajudou a divulgar – é um texto revisto, ampliado e preparado com esmero para a segunda edição que estampa na capa seu nome. Em 1862, à primeira parte, escrita dois anos antes, foram acrescentadas a segunda e a terceira partes, onde Zacarias desenvolveu e exemplificou à exaustão os princípios que defendia, tendo em vista responder ao *Ensaio* de Uruguai, publicado

¹⁰ Na segunda edição da obra, o próprio Zacarias numa advertência ao leitor mencionou: “O número de exemplares da primeira edição fora mais limitado mesmo do que pedia um trabalho destinado apenas a ser, como em verdade foi, distribuído por amigos e conhecidos, e tanto que às solicitações de muitos não foi possível atender”. In: Zacarias de Góis e Vasconcelos. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 63.

¹¹ Ver: Coleção microfilmada do *Jornal do Comércio*, números publicados entre 1860 e 1862. Acervo da Biblioteca Central da FFLCH/USP; MAGALHÃES, Basílio de. A Circular de Theophilo Ottoni, de setembro de 1860 *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1916, tomo LXXVIII, parte II, p. 145-387.

¹² Ver, especialmente, os discursos pronunciados no Senado do Império, em 1869, quando, depois dos episódios de julho de 1868 e que envolveram sua exoneração do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, Zacarias na oposição organizava, ao lado de outros políticos de prestígio, como Nabuco de Araújo, um novo partido liberal.

nos primeiros meses daquele ano, e acentuar o cunho jurídico dos argumentos que formulou, procurando com isso toldar o caráter eleitoreiro e oposicionista do ideário ali expresso.

Ao lado disso, e contrariando as vertentes historiográficas que entrelaçam a obra a um genérico partido liberal, o texto de Zacarias compartilha com juristas e políticos conservadores a interpretação de que a *natureza* do quarto poder estava definida pela Constituição de 1824. O que estava em pauta para ele não era a extinção do poder moderador ou do Conselho de Estado. Pelo contrário, em vários trechos da obra enfatizou o caráter fundamental da pessoa irresponsável e sagrada do imperante e ressaltou, também, que as funções desse poder eram “*verdadeiros meios de governar*” (Vasconcelos, 2002: 77-ss), referindo-se, particularmente, à possibilidade da Coroa, entre outras atribuições, promover total inversão política ora dissolvendo a Câmara ora exonerando um ministério. Esta postura voltou a ser explicitada, anos depois, em 1869, no *Manifesto* e no programa do novo partido liberal organizado naquele mesmo momento¹³. Nesse sentido, a *natureza* do poder moderador o aproximava de conservadores mas, em contrapartida, o apartava dos liberais históricos¹⁴.

Julgava primordial que a inviolabilidade do monarca estivesse resguardada por agentes que assumissem a responsabilidade por seus atos, intermediando as pressões da sociedade e garantindo que a imprensa, a Câmara e a opinião pública não atingissem diretamente a pessoa do Imperador. É nesse ponto que se distanciava de Pimenta Bueno e do Visconde do Uruguai. Se assim não fosse, indagava, como distinguir um rei absoluto de um monarca constitucional? Ambos eram irresponsáveis, mas havia entre os dois enorme diferença, pois enquanto no absolutismo a irresponsabilidade fazia parte da natureza das coisas, na monarquia constitucional

“a irresponsabilidade em tudo e por tudo depende da responsabilidade ministerial, de sorte que se não concebe poder neutro irresponsável sem ser, com efeito, neutro, sem ministros que, com a própria

¹³ *Manifesto do Centro Liberal*. Rio de Janeiro, Tipografia Americana, 1869; *Programa do Partido Liberal*. Rio de Janeiro, A Reforma, 1870.

¹⁴ Na década de 1860, especialmente, em razão da criação da “liga progressista”, depois “partido progressista” de efêmera atuação com esse nome, políticos e parlamentares do Império buscaram denominações específicas para diferenciarem-se. Assim, os conservadores passaram-se a designar-se “conservadores constitucionais” e os liberais que se opunham aos “progressistas” adotaram o apelido de “liberais históricos”. Ver a esse respeito as considerações de Francisco Iglésias no artigo Vida política, 1848/1868. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. 2ª edição. São Paulo: Difel, 1969, tomo II, 3º vol, p. 9-112.

responsabilidade, completamente o ressalvem” (Vasconcelos, 2002: 77-ss).

Desse modo, estariam definidos os *limites* da autonomia da Coroa, até porque, a despeito de citar as qualidades, conhecimentos e bondade de Pedro II, ponderava que o monarca não deixava de ser homem mesmo ocupando a elevada posição que a Constituição lhe destinou. Isto é, o rei não estava isento de errar ou equivocar-se e nesse caso a responsabilidade ministerial seria eficaz impedimento a atos reprováveis e prejudiciais aos indivíduos e à coletividade. Os ministros eram conselheiros natos e, portanto, poderiam demover o imperador de uma decisão; ou então, criado o impasse, seriam substituídos, provocando a manifestação da Câmara e da nação.

Compôs esses argumentos valendo-se da autoridade de pensadores franceses e ingleses, a exemplo de Benjamin Constant, Guizot e Stuart Mill. Além disso, explorou em detalhe dispositivos jurídicos como a Constituição, a lei de 1827 e especialmente a regulamentação do Conselho de Estado de 1841. Munido desses elementos é que justificou as razões pelas quais os ministros – e não os conselheiros de Estado – deveriam ser os agentes responsáveis legal e moralmente pelo quarto poder. A seu ver, a responsabilidade dos conselheiros estava restrita àquilo que a legislação interpretava como *“conselhos dolosos”*. Além disso, dada a atuação dos ministros junto ao Conselho não havia ato do executivo e do moderador que não passasse pela assinatura e pelo encaminhamento administrativo de competência ministerial.

Partindo do pressuposto que *deliberar* e *agir* são procedimentos diversos, Zacarias alertava que o poder moderador era delegado ao monarca, mas isso não queria dizer que o exercesse diretamente. Eram os ministros os *“medianeiros”* entre as decisões e a ação de executar. Ou seja, o Imperador não praticava ato algum sem a concorrência dos ministros.

“Se os atos do poder moderador prescindissem da assinatura dos ministros, teriam de ser expedidos só com o nome do Imperador, porque o conselho de Estado foi instituído somente para dar conselhos, e portanto não há, absolutamente, na Constituição, quem, na falta dos ministros de Estado, possa dar execução a tais atos. Isso, porém, que a razão política chamaria de rematado absurdo, a prática felizmente nunca tolerou no país, sendo certo que todos os atos do

poder moderador são expedidos por intermédio dos ministros de Estado” (Vasconcelos, 2002: 77-sss).

Nesse sentido, sua argumentação fundamentava-se não só em princípios de teoria política. A defesa da responsabilidade ministerial derivava, essencialmente, de procedimentos de governar que não estavam expressos textualmente mas que foram sendo instituídos pelos políticos brasileiros a partir da experiência e do “espírito” dos dispositivos constitucionais.

3. Uruguai e a distância entre política e administração

Particularmente no segundo volume do *Ensaio*, Uruguai rebateu as asserções levantadas no opúsculo de 1860. Entretanto, a obra é muito mais abrangente e complexa, não se reduzindo a esse aspecto. Seus argumentos possuíam, segundo o próprio autor, objetivos muito diversos dos que direcionaram Zacarias. Logo no preâmbulo observou que, ao longo de sua vida pública e sobretudo como ministro e conselheiro de Estado, havia reunido inúmeros documentos e reflexões sobre a organização administrativa do Império. Propunha-se, então, a

“coligir, coordenar, classificar e analisar a nossa legislação administrativa, de modo a poder formar um juízo claro sobre o todo, sobre cada uma de suas partes, sobre a sua ligação e jogo, sobre seus defeitos, imperfeições e lacunas ” (Souza, 1862, 1º vol.: VII).

Convencido de que a sociedade e o Estado no Brasil eram peculiares, o que impedia a aplicação de princípios e procedimentos adotados em outras nações, como a francesa por exemplo, Uruguai reconhecia que as instituições administrativas poderiam ser reformadas em muitos pontos, sem que fosse preciso, no entanto, alteração na Constituição. Reconhecia, também, que *“se a liberdade política é essencial para a felicidade de uma Nação, boas instituições administrativas apropriadas às suas circunstâncias e convenientemente desenvolvidas não o são menos”* (Souza, 1862, 1º vol.: IV). Nesse sentido, defendia, por intermédio da observância das disposições constitucionais, a separação entre política e administração confiando que um dos elementos essenciais dessa distinção estava precisamente no Poder Moderador e na seleta composição do Conselho de Estado, que teria papel fundamental ao aconselhar a Coroa a

preservar a fronteira entre sua esfera de atuação e a dos ministros (Souza, 1862, 1º vol.: 220-ss).

“... Os homens...que encaneceram no estudo; que aprofundaram certos ramos da ciência; que neles adquiriram longa prática e experiência, grande facilidade e tino, possuem um monopólio que nenhuma legislação lhes pode tirar, nem dar a quem quer que seja, que não tivesse o mesmo trabalho, e não se achasse em iguais circunstâncias. A vitaliciedade oferece garantias de independência, de luzes, de experiência, de justiça, de imparcialidade e de segredo. ...Todas as vezes que for posto o Conselho de Estado à mercê dos ministros e dos partidos, não poderá ter a indispensável independência. Não é possível que debatam com liberdade inferiores e dependentes com superiores. Como há de o conselheiro de Estado interpor e sustentar opiniões contrárias às dos ministros...como no caso de conflito entre a câmara dos deputados e o ministério, há de aconselhar livremente a Coroa que demita este, se é deste criatura e dependente? É somente na vitaliciedade dos conselheiros de Estado que se pode fundar a independência deste corpo para poder resguardar e sustentar a independência do poder moderador....” (Souza, 1862, 1º vol.: 266-267).

Criticando duramente a posição de Zacarias, o Visconde reconheceu que era prática corrente a referenda dos ministros aos atos do Imperador. Mas, para ele, isso não justificava nem fundamentava a responsabilidade ministerial. A seu ver, era essencial que preponderasse a “*letra*” da Constituição, pois “*do fato não se conclui o direito*”. Tal como Pimenta Bueno, atribuía aos conselheiros de Estado a responsabilidade por atos do quarto poder (Souza, 1862, 1º vol.: 288-289). Para ele, caso os argumentos de Zacarias fossem seguidos, o poder moderador pertenceria exclusivamente aos ministros, o que poderia gerar gravíssimas conseqüências, entre as quais, a transformação das funções desse poder em questões do partido no governo e a prerrogativa do ministério de colocar-se “*acima da Coroa*”, destruindo com isso sua autonomia e inviolabilidade (Souza, 1862, 2º vol.: cap. XXVII-ss).

O confronto dessas obras – aqui apenas sumariado – evidencia divergências, mas não argumentos essencialmente excludentes, uma vez que ambos reconhecem a importância fundamental da natureza do poder moderador: o de ser instrumento para governar. E dessa perspectiva, poder-se-ia interrogar os fundamentos das clivagens consensualmente atribuídas a liberais e conservadores, uma vez que ambos os políticos/juristas parecem expressar

dentro do campo conservador¹⁵. Além disso, cabe indagar se essas obras não seriam projeções ao invés de “*descrições*” da política e do Estado imperiais. Aliando a prática e a experiência acumuladas à teoria do direito, Zacarias e Uruguai articulam em seus escritos, ao mesmo tempo, interpretações sobre a substância e o funcionamento do governo monárquico constitucional no Brasil e representações sobre o passado e o futuro do Estado imperial. Ambos, entretanto, acabam por compartimentar a compreensão do poder moderador – prática que predominou na historiografia sobre o tema (Torres, 1957). Recortam e analisam cada um dos poderes em separado, toldando as implicações mais profundas do exercício de governar tal como foi delineado na Constituição de 1824 bem como a significação mais abrangente das próprias reformulações e ajustamentos que propõem. E isso transparece no modo peculiar com o qual procuram contornar uma das mais contundentes críticas liberais à estruturação do Estado: a de que a Constituição permitia que a gestão dos negócios públicos – especialmente em função das incompatibilidades e da lei do conselho de Estado de 1841 – ficasse concentrada no âmbito do monarca e dos que compunham o ministério, o conselho de Estado e o Senado¹⁶.

Há, ainda, muito a investigar sobre os sentidos das divergências entre essas obras, particularmente porque os dois autores lidam com polarizações similares - como liberdade x opressão ou governo representativo x monopolização do exercício de governar - , que ensejam entendimentos nuançados sobre a autonomia da Coroa e sobre o relacionamento do monarca com seus ministros e com os partidos, mas que podem também expressar posicionamentos momentâneos frente ao poder – ser situação política ou oposição. Por outro lado, talvez cuidados semelhantes tenham pertinência igualmente para as produções sobre o poder moderador e o Estado imperiais originárias do campo liberal nessa mesma época.

Nesse sentido, obras como as Uruguai e Zacarias não só estão a receber tratamento mais acurado como oferecem elementos para que sejam questionadas observações familiares para quem estuda esse período como as que supõem uma uniformidade de vistas e

¹⁵ Sobre a passagem de Zacarias do campo conservador para o campo liberal na década de 1860 e sobre as possíveis significações do novo partido liberal organizado nessa época, consultar, entre outros, Joaquim Nabuco, *Um estadista do Império*; Francisco Iglésias e Buarque de Holanda nos artigos da *História Geral da Civilização Brasileira*; Paula Beiguelman, *Formação histórica do Brasil*; e a Introdução que formulei para a coletânea *Zacarias de Góis e Vasconcelos*, já citada.

¹⁶ O problema foi levantando e debatido por Frei Caneca, entre 1823 e 1824, e foi posteriormente recuperado por liberais moderados, como Teófilo Ottoni, nas décadas de 1830 e 1840, por ocasião das reformas à Constituição do Império.

procedimentos entre conservadores e liberais quando ocupavam o poder, e como as que levam a concluir que havia um único modo de controlar o “leme” do Estado imperial, pressupondo-se sua subserviência à dignidade e irresponsabilidade da Coroa.

Fontes e Bibliografia

BARBOSA, Silvana Mota *A sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP, 2001.

BEIGUELMAN, Paula. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1967.

BONAVIDES, Paulo & VIEIRA, R. A. do Amaral (org). *Textos políticos de História do Brasil*. Fortaleza, UFC, s/d.

BUENO, José Antônio Pimenta (Marquês de São Vicente). *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. (1ª edição: 1857). 2ª ed. Brasília, Senado Federal, 1978.

CASTRO, Paulo Pereira de. “A experiência republicana”, 1831/1840 e “Política e administração de 1840 a 1848”. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. (org) *História Geral da Civilização Brasileira*. 2ª edição. São Paulo, Difel, 1967, p. 9-70; 509-540.

Coleção microfilmada do Jornal do Comércio. Acervo da Biblioteca Central da FFLCH/USP.

Constituição Política do Império. Brasília, Ministério do Interior, 1986.

COSTA JÚNIOR, Luiz Roberto Guimarães da .*Poder Moderador : o quarto poder no segundo reinado (1840/1889)*. Dissertação de Mestrado. Campinas, UNICAMP, 2002.

CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da. A fundação de um Império liberal. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. 3ª edição. São Paulo, Difel, 1970, tomo II, 1º vol, p. 135-78/238-62.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai*. São Paulo, Editora 34, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral da Civilização Brasileira: do Império à República*. São Paulo, Difel, 1972, tomo II, 5º vol.

IGLÉSIAS, Francisco. Vida política, 1848/1868. In. HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). *História Geral da Civilização Brasileira*. 2ª edição. São Paulo, Difel, 1969, tomo II, 3º vol., p. 9-112.

MAGALHÃES, Basílio de. A Circular de Theophilo Ottoni, de setembro de 1860. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1916, tomo LXXVIII, parte II, p. 145-387.

MATTOS, Ilmar. O lavrador e o construtor. O Visconde do Uruguai e a construção da política imperial. In: PRADO, Maria Emília (org). *O Estado como vocação*. Rio de Janeiro, Access, 1999, p. 191-218.

- MATTOS, Ilmar. *O Tempo Saquarema*. São Paulo, Hucitec/ INL, 1987.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Topbooks, 1997, 2 vols.
- OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. Nação e cidadania: a Constituição de 1824 e suas implicações políticas. *Horizontes*. Bragança Paulista, v. 16, 1998, p. 11-37.
- RODRIGUES, José Honório (Dir.) *Atas do Conselho de Estado*. Brasília, Senado Federal, 1978 b. 13 vols.
- RODRIGUES, José Honório. *O Conselho de Estado*. Brasília, Senado Federal, 1978 a
- SOUZA, José Antonio Soares de. *A vida do Visconde de Uruguai*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1944.
- SOUZA, Paulino José Soares de. *Ensaio de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862, 2vols. Acervo da Faculdade de Direito da USP.
- TORRES, João Camilo de oliveira. *A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1957.
- VARGAS, Túlio. *O conselheiro Zacarias*. Curitiba, Grafipar, 1977.
- VASCONCELLOS, Zacarias de Góes. *Da natureza e limites do poder moderador*. (2ª edição, 1862). Introdução de Pedro Calmon. Brasília, Senado Federal, 1978.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. Introdução. In: VASCONCELLOS, Zacarias de Góis. *Discursos Parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979.
- Visconde do Uruguai*. Organização e Introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo, Editora 34, 2002.
- Zacarias de Góis e Vasconcelos*. Organização e Introdução de Cecília Helena de Salles Oliveira. São Paulo, Editora 34, 2002.